◆两会专版

编者按：本期两会专版的内容，有全国政协委员、最高人民法院副院长、中央党校省部班学员黄尔梅的提案，有本报记者对全国人大代表、吉林省人民检察院检察长、中央党校省部班学员杨克勤的访谈，还有全国政协委员、中央党校党建部主任王长江在两会上的发言等，敬请关注。

依法加强未成年人权益保护

□黄尔梅

近年来，儿童被拐卖、组织乞讨及遭受性侵害、虐待，未成年少女被诱骗、强迫卖淫等严重侵犯未成年人权益的违法犯罪时有发生，引发社会广泛关注。为依法加大惩治预防犯罪和救助保护未成年人的力度，我们建议修改完善相关立法，建立、健全机构机制，有效调动、整合社会资源，切实提升我国未成年人保护水平。

当前惩治预防侵犯未成年人犯罪和未成年人救助保护工作存在的主要问题

未成年人权益受到违法犯罪侵害，是一个复杂的社会问题，涉及立法规定、机构机制、治理措施衔接、社会理念等诸多问题，就当前来说，集中体现在以下四个方面。

有关立法滞后于惩治犯罪和保护未成年人权益的现实需要。突出体现在：刑法关于收买被拐卖儿童的免责条款一定程度上弱化了刑法的刚性，产生了不良导向作用，助长拐卖犯罪多发；对已满十四周岁不满十八周岁的未成年男子不受拐卖、性侵害的保护存在立法空白；刑法规定的虐待罪主体范围过窄，自诉程序设置不合理，导致频发的儿童虐待事件中的肇事者无法受到应有制裁；组织儿童乞讨罪入罪条件设置不合理，实践中被追究刑事责任的甚为寥寥；针对实践中存在的与幼女进行性交易现象，刑法所规定的嫖宿幼女罪的合理性受到公众普遍质疑。作为保护未成年人权益的根本大法，《未成年人保护法》内容过于庞杂，表述过于笼统，政府保护缺位，法律责任及罚则不明确，缺乏可操作性。

缺少强有力的未成年人保护专门机构。我国未成年人多达 3 亿多，占总人口比重的近 1/4，未成年人保护领域面临的问题也越来越多，但却没有专门机构来保护这一庞大弱势群体的利益。民政部门作为与未成年人保护关系最紧密的行政机构，在国家层面，只有两个处室和一个事业单位，分别负责孤儿福利、流浪未成年人救助和儿童收养等管理工作，不仅层级设置低，且工作覆盖的对象范围窄。除民政部以外，教育部、国务院妇儿工委、团中央、全国妇联等部门也负有未成年人保护的职责，但工作职责分散，且权责不明。由于缺少专门行政机关的强有力推动，导致综合治理侵害未成年人权益犯罪和救助保护未成年人的制度设计、工作举措无法得到有效落实。

干预和防范侵犯未成年人权益事件的有关制度机制不健全。对留守、流浪、随迁儿童、“ 问题少年 ”以及对儿童存在虐待、疏忽问题的家庭，未建立必要的国家监护支持、监督和干预体系；未建立强制报告制度，导致部分侵犯未成年人权益的违法犯罪无法及时发现和得到有效制止；对具有性侵前科劣迹人员进行身心矫治、登记备案和重点管控等应对机制缺失，治理性侵害未成年人犯罪存在薄弱环节；我国现有的以少年法庭为核心的少年司法制度在机构、人员、财力、职权配置上存在不足，难以实现与家庭、学校、社会保护的充分对接。

对未成年人进行特殊、优先保护的社会理念和公众参与度有待增强。忽视儿童独立平等人格地位和易受伤害的特殊性，认为打骂未成年子女、对其人身安全疏于照顾甚至予以遗弃、出卖是家务私事，认为儿童遭受性侵难于启齿等观念，在社会上不同程度的存在。民间未成年人服务机构、志愿者参与未成年人权益保护，近年来虽有一定进展，但对家庭、政府保护的支持度尚有待提高。

加大惩治预防犯罪和未成年人权益保护力度的建议

鉴于制约未成年人权益保护工作存在的上述突出问题，为了给祖国的下一代创造一个安全、健康的成长环境，预防、减少侵害未成年人犯罪发生，我们提出建议如下。

进一步修改完善相关法律法规和制度。修改《未成年人保护法》，明确政府保护职责，细化未成年人合法权益保护的责任主体、程序、具体权利和义务，完善问责措施，使《未成年人保护法》真正成为未成年人的“ 保护法 ”。建议刑法再次修改时，统筹考虑涉及未成年人权益的相关条文，切实贯彻特殊、优先保护理念，对涉及拐卖、收买、虐待儿童、组织儿童乞讨、对未成年人进行性侵害等规定，广泛听取社会意见，进行充分论证，提出一揽子修改完善方案。积极探索制定和完善惩治侵犯未成年人犯罪的配套法律法规，设立侵犯未成年人犯罪强制报告制度，及对性侵害罪犯刑满释放后进行登记备案，对有性侵害前科劣迹人员在必要时进行强制医学治疗和心理干预等制度；建立健全必要的国家监护支持、监督和干预制度。

尽早设立未成年人保护专门行政机构。加强未成年人保护工作千头万绪，当务之急，是充分认识我国当前未成年人保护工作面临的迫切形势，借鉴英美德日等国家和我国香港、台湾地区设立专职儿童保护机构的有益经验，尽早在国家层面推动设立强有力的未成年人保护专门行政机构，配置以独立的权力、资金和人员，实现一个机构负责未成年人保护的完整流程，避免将相关职责在不同阶段分割给不同部门，造成衔接的漏洞和互相推诿扯皮。

积极探索设立少年（家事）法院。建议有关部门全面总结 30 年来少年审判和少年法庭建设经验，对于北京、上海等各方面条件相对成熟地区，先行先试，探索设立少年（家事）法院，统筹办理涉及未成年人合法权益保护案件，以更加有效地与行政、家庭、学校、社会保护实现衔接。

形成齐抓共管工作机制，动员社会力量广泛参与未成年人权益保护。加大对侵犯未成年人合法权益犯罪的惩治力度，继续推进“ 打拐 ”、打击组织儿童乞讨及从事违法犯罪活动等专项工作，适时开展打击性侵害未成年人犯罪专项行动。以打促建，通过开展试点工作，逐步健全和完善监测、预防、报告、处置未成年人违法犯罪、未成年人权益被侵犯事件等长效应对机制；在专门机关牵头和推动下，与未成年人权益保护相关的职能部门建立常态联络机制，明确阶段目标任务及责任分工，确保惩治预防犯罪的举措真正落到实处。建议有关部门加强、改进对民间未成年保护组织、公益慈善机构的管理，积极创造条件，引导社会力量充分参与未成年人保护工作。

促进公平正义 深化检察改革

□本报记者 程冠军 李玉梅

加大查办和预防职务犯罪力度

记者：党的十八大以来，中央不断加大反腐败力度，社会各界反响十分强烈。去年以来，吉林省检察机关在查办和预防职务犯罪方面做了大量工作，有很多创新的做法，请您介绍一下有关情况。

杨克勤：过去的一年，党中央持续加大反腐倡廉力度，作风在抓，腐败在查，风气在变，政治生态环境越来越好。中央还强调要以法治思维和法治方式反对腐败，要求检察机关发挥更大的作用。为此，吉林省检察机关坚持查办和预防两手抓、两手硬、两促进，积极推进新一轮惩防腐败体系建设。

一方面，不放松严肃查办这一手。2013 年，我省检察机关查办职务犯罪工作继续走在全国前列。主要体现在 4 个方面：一是加大了力度，共查办各类职务犯罪 2438 人，同比上升 12%。二是突出了重点，依法查办了中央纪委和高检院交办的广西政协原副主席李达球受贿案等多件全国有影响案件。三是狠抓了专项，集中查处征地拆迁、普九化债、农业保险等侵害群众利益的职务犯罪 1987 人。四是创新了机制，探索建立的“ 领导扁平化、指挥信息化、管理标准化、资源集约化 ”一体化侦查机制被高检院推广。去年 7 月，全国人大内司委视察时，给予我们“ 印象深刻、成绩巨大、经验宝贵、充分肯定、值得借鉴 ”的评价。

另一方面，在毫不放松严肃查办案件的同时，坚持把预防工作摆在更加重要的位置。我们的出发点就是：让干部少犯错误、事业少受损失、党的形象少受损害。2013 年，全省检察机关全面加强这项工作，初步形成了社会化“ 大预防 ”工作格局。一是报请省人大常委会修订了《吉林省预防职务犯罪工作条例》，把预防工作纳入各单位一把手工程。二是大力推进预防教育进党校，各级检察长带头走进党校、机关、高校、国企、部队开展警示教育 1700 余次。三是积极向党委政府和有关单位提出预防建议，使预防工作转化为实实在在的生产力。比如，省国土厅根据我院的建议，建立 24 项制度来规范土地整理工作。今年，我们将围绕落实吉林省“ 预防工作条例 ”，重点抓好三件事：一要联合省教育厅在全省教育系统开展专项预防工作；二要联合海南省检察院开展“ 长影海南环球 100 ”项目预防工作；三要按照十八届中央纪委三次全会提出的“ 一案双查 ”要求，探索建立检察机关约谈腐败犯罪多发单位负责人的制度。

让民事检察工作成为新亮点

记者：在去年两会期间，您接受媒体采访时，着重谈了如何贯彻实施修改后的民事诉讼法。过去的一年，吉林省检察机关在这个方面取得了怎样的成效？下一步的工作打算是什么？

杨克勤：我们之所以强调民事诉讼监督，主要是 80%的诉讼是民事案件，群众对司法不公的不满主要集中在这个方面，这也是法律监督的薄弱环节。

2013 年，吉林省检察机关认真履行民事诉讼法赋予的新的监督职责，针对群众反映的“ 告状难 ”“ 执行难 ”，切实加大监督力度。特别是，省法院、省检察院站在提升司法公信、维护公平正义的高度，就加强和规范民事诉讼监督工作达成了 20 条共识，实现了重大突破。这个指导意见已经下发执行，也得到了“ 两高 ”有关领导同志的充分肯定。

下一步，我们要抓住这个重大发展机遇，进一步拓展深化法律监督领域，努力把民事诉讼监督打造成为检察工作新的增长点。第一，更新监督理念，既要理直气壮地开展监督，又要“ 寓支持于监督之中 ”，要让有关方面认识到：检察监督有利于防止案件出错、有利于防范干警出事、有利于化解涉诉信访。第二，健全监督机制，抓紧建立健全法检“ 两院 ”联席会议、列席会议、信息共享等六项机制，部分检察院已在同级法院设立了“ 检察官工作室 ”，省检察院即将从省法院引进 2 名优秀民事法官。第三，完善监督格局，充分发挥基层检察院的监督主力军作用，积极配合反渎部门查处枉法裁判等腐败犯罪。今年，省人大常委会将视察全省民事检察工作，我们将积极争取人大出台有关决议，形成更加有力的法制保障。

通过法律监督加强人权司法保障

记者：十八届三中全会在部署推进法治建设中，强调要“ 加强和规范对司法活动的法律监督 ”，“ 完善人权司法保障制度 ”。您对此怎么看？吉林省检察机关在这个方面都做了哪些工作？

杨克勤：习近平总书记指出，政法机关是国家的免疫系统。法律监督机关在这个系统中，要发挥权利救济、定分止争、制约公权的功能作用，保证“ 尊重和保障人权 ”的宪法原则落到实处。

去年，吉林省检察院针对刑事诉讼法和民事诉讼法实施过程中，出现的一些法律规定不明确、容易侵犯诉讼参与人合法权益的执法司法问题，积极推动省直政法机关建立健全 29 项监督与配合工作机制，如规范查封扣押冻结措施、保障律师执业权益等执法程序和方法，促进全省政法机关进一步提升了执法规范化水平和司法公信力。

今年年初，我们在总结“ 29 项机制建设 ”和基层实践经验的基础上，研究制定了加强人权司法保障的 18 条意见，依法全面保障诉讼参与人的知情权、财产权和律师的会见权、阅卷权、申请权，并组织全省检察机关开展“ 人权司法建设年 ”活动，将对 20 个基层检察院进行重点抽查，突出加强对四种情形的监督：一是针对侦查违法行为，第一时间介入命案侦查工作，坚决排除非法证据，严守防范冤假错案的底线。二是针对久押不决案件，健全羁押必要性审查机制，深入开展清理纠正久押不决案件专项工作。三是针对以权赎身、提钱出狱问题，认真开展违法减刑、假释、暂予监外执行专项监督。四是针对侵犯诉讼权利现象，认真办理当事人及其律师对公安、司法机关的申诉、控告。总之，决不允许对群众的求助申诉置之不理，决不允许让有理有据的当事人赢不了官司，决不允许滥用权力侵犯群众合法权益，决不允许执法犯法造成冤假错案。

加强对检察干警 8 小时内外的监督

记者：去年以来，习近平总书记多次强调要“ 建设一支过硬的政法队伍 ”，同时媒体网络又曝光了一些政法干警违法犯罪问题。大家一直在关注，作为法律监督机关的检察机关能否管得住自己？吉林省检察机关是如何做的？

杨克勤：应该说，检察队伍的主流是好的，但是面临监督别人和接受别人监督的双重考验，一些干警还不适应。这就要求我们拓宽自身监督领域，形成对干警全天候的监督，防止“ 灯下黑 ”。

在 8 小时内，要加强对干警执法行为的监督，确保公正、廉洁、文明执法。具体讲，一是结合第二批群众路线教育实践活动，在全省检察机关开展执法作风专项整治活动。二是合理限制检察自由裁量权，即将研究出台常见罪名适用不批捕、不起诉参考标准。三是深化检务公开，探索公开不立案、不批捕、不起诉、不抗诉等检察终结性法律文书。四是前移预防关口，建立健全廉政风险防控、重点岗位轮岗、规范与律师交往等制度。

在 8 小时外，要盯住干警的生活圈、交往圈、娱乐圈，防止行为示范。最近，吉林省检察院研究出台了违反高检院 8 小时外行为禁令的 11 条处理办法，真正让“ 高压线带电 ”。下一步，一是加大暗访力度，对违规违纪行为一经发现，在全省进行通报，必要时向社会曝光。二是对检察干警交了不该交的人、去了不该去的地方、做了不该做的事，要像总书记要求的那样，经常咬一咬耳朵、拽一拽袖子。三是对违纪违法零容忍，对群众实名举报、媒体反映具体的检察干警违纪违法问题，先停职后调查，坚决用铁的纪律严格约束自己。

推进协商民主的制度化

□王长江

这些年来，协商民主被提到前所未有的高度，成为中国特色社会主义民主政治的重要形式。这意味着，协商民主作为我国民主政治发展的标志和象征，也会被国际社会当作判断和评价我国民主发展状况的依据和标准。相比这种对协商民主的高期待、高要求，应该实事求是地承认，现实状况还不完全适应，尤其在制度上，还存在明显的不足。总体上看，协商参与弹性大，参与水平参差不齐，参与质量有高有低的状况依然存在，“ 让你协商你才协商，让你协商什么你就协商什么 ”的现象还有一定的普遍性。在不少场合，政协还没有摆脱“ 政治花瓶 ”的形象，形式上的活动往往大于内容。这些问题的存在，都影响着协商民主的形象，迫切需要提高协商民主的质量，使协商民主的制度化水平有大的提升。

党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化的目标，不但为全面深化改革指明了方向，而且为我们思考协商民主制度化的问题提供了前所未有的新角度和新视野。十八届三中全会提出的许多思想，具有革命性意义，也要求我们在协商民主的探索上，勇于突破固有思维的藩篱。一句话，借十八届三中全会的东风，把协商民主的制度化推上一个新的台阶，正值良机。

具体而言，我认为，十八届三中全会至少在两个方面为我们留下了探索协商民主制度化的巨大空间。

权力制约的角度。把权力关进制度的笼子里，是业已形成的全民共识。我们执政中的许多问题，都出在对权力约束不够。而权力缺乏约束，又往往是由各种不同功能的权力没有适度分开造成的。为此，党的十八大提出要建立决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力运行体系。在坚持党的领导的前提下，不同的权力由不同的具体主体来行使，是权力运行机制改革的方向和对权力实现有效约束的关键。怎样对不同的权力进行科学区分？综观各国经验，我们可以观察到一种带普遍性的现象：在现代社会决策日益精细化、专业化的情况下，充分的咨询越来越成为决策科学化必不可少的部分。咨询权与其他权力日益分离，似乎是一个趋势。众所周知，在我国，党委、政府、人大和纪委分别承担着决策权、执行权和监督权的功能。除了这几种权力的划分本身仍需要进一步科学化外，特别需要提出的一个问题是：是否可以考虑把咨询权单独列出，明确赋予政协此项权力？这个问题，值得深入探讨。

国家治理的角度。治理和管理，既有相同内容，也有区别。其中一个最大的区别是，管理的主体是单一的，指的就是政府，和控制着政府的执政党。治理的主体则是多元的。不但执政党和政府是主体，以前只作为被管理对象的企业、媒体、社会组织乃至每个公民也都作为主体参与进来。因此，治理必然地包含着自治、共治的内容。在许多国家，作为一种重要的治理形式，这些主体开始受政府委托，承担一部分管理职能。政府甚至可以用购买服务的方式，把某些行政管理职能完全交由他们来行使。在这样的发展态势下，考虑把咨询权和一部分监督权委托给政协，无疑是一个符合国家治理现代化方向的选择。在我看来，与其把力气花在建立新的智库上，不如充分挖掘现有政协的智库功能；与其让体制外的监督无序发展，不如让体制内的监督名副其实地发挥作用。政协不是权力机构，这是确定的，但这并不影响它作为社会组织承担一部分政权机关的功能。

所以，我建议：为推进协商民主的制度化，有必要沿着十八届三中全会确定的方向，从加强权力制约和约束的角度，就咨询权、决策权、执行权、监督权适当分离的问题进行深入研究，把咨询权和一部分监督权赋予政协组织，并在宪法和法律中作出如下明确规定：政协拥有国家和政府重大决策的咨询权。形成相应层级的重大决策必须事先在政协履行咨询程序。在作出任何重大决策之前，都应以各种形式充分听取政协意见。

（上接第 1 版）

要有敢于担当的无私情怀。无私才能无畏，无畏才敢担当。“ 鞠躬尽瘁，死而后已 ”；“ 先天下之忧而忧，后天下之乐而乐 ”；“ 苟利国家生死以，岂因祸福避趋之 ”，这是封建士大夫的担当。共产党的领导干部更应该有天下兴亡、匹夫有责的无私情怀，更应该讲大公无私、公私分明、先公后私、公而忘私。只有一心为公、事事出于公心，才能坦荡做人、谨慎用权，才能光明正大、堂堂正正。领导干部身份是公职、公仆，职责是公务、公干，维护的是公益、公利，就应当始终秉持公心。革命是做大事不是做大官，做大事就要舍得奉献，就要吃苦、吃亏。现在有些干部只想做官不想做事，只想索取不想付出，这怎么能做到敢于担当？“ 为官不易 ”就是“ 担当不易 ”，只有权没有责当然容易了。共产党的领导干部就要以天下为公、为人民担责，用人民赋予的权力为人民服务。

要有敢于担当的浩然正气。清正廉洁才能刚正不阿，自己行得正才能敢担当。一个领导干部如果自己不干净，就无法要求别人，群众就不会跟你走。破一次规矩就会留下一个污点，搞一次特殊就会丧失一分威信，谋一次私利就会失掉一片民心。公生明、廉生威，廉洁自有正气来。领导干部要树立正确的世界观、权力观、事业观，把廉洁从政作为至关重要的生命线，把党纪法规作为带电的高压线。要带头讲修养、讲道德、讲廉耻，保持健康的生活情趣和高尚的精神追求，把好小节关、亲情关、社交关。要时刻自重自省、慎独慎微，做到“ 心不动于微利之诱，目不眩于五色之惑 ”，保持共产党人的蓬勃朝气、昂扬锐气、浩然正气。只有自己炼就金刚不坏之身，才能有敢于担当、勇于担当、善于担当的底气和胆气。

要有敢于担当的过硬本领。担当需要勇气，更需要能力。艺高人胆大，有了硬本领才能真担当。这就要求领导干部下大气力苦练内功，提升履职尽责能力。领导干部敢于担当，首先是敢于决策。要提高科学决策的本领，善于用战略思维、辩证思维、系统思维、创新思维、底线思维来观察和分析问题，进行正确的、有效的决策。领导干部敢于担当，必须勤于抓落实、善于抓落实。要着力提高狠抓工作落实的本领，发扬认真精神、务实作风，靠实干开创新的局面，靠实干凝聚广大群众，防止徒陈空文、等待观望、急功近利。领导干部敢于担当，还要掌握科学的工作方法。科学是无畏的，是尊重规律，按规律办事才能无往而不胜。要把调查研究作为基本功，在总结实践经验中升华规律性认识，在集中群众智慧中完善解决问题、推进工作的思路办法。

五、为敢于担当的干部撑腰鼓劲

领导干部敢于担当，必然触动一些人的“ 奶酪 ”，讲一些得罪人的话，做一些得罪人的事，由此有可能受到误解和非议。如果组织上不撑腰，谁还会做敢于担当的人，谁还敢做需要担当的事。这就要求各级党组织旗帜鲜明地支持担当者、保护担当者、褒奖担当者，为那些敢于担当的领导干部撑腰鼓劲，使敢于担当成为领导干部的自觉追求，使勇担当、敢作为在干部队伍中蔚然成风。

为敢于担当的干部撑腰鼓劲，就要有激励敢于担当的选人用人机制。选什么人、用什么人，是重要的风向标和指挥棒。用一贤人，则群贤毕至。什么样的人是贤人？就是习近平总书记讲的党和人民需要的好干部，标准就是信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁。敢于担当是其中一个很重要的要求。一定要把敢于担当作为选人用人的重要导向，贯穿干部选拔任用工作的全过程和各方面。要注重选用那些在重大是非面前敢于坚持真理的人，选用那些在困难矛盾面前敢于担责负责的人，选用那些解决问题有思路有办法的人，选用那些开拓局面卓有成效的人。要通过强化正确用人导向，健全干部考核评价体系，让那些有锐气、勇作为、敢担当的干部得到重用，让那些日常工作不负责任、关键时刻畏首畏尾的人受到警醒。

在领导干部中弘扬敢于担当的精神，需要领导干部自身加强修养，也需要良好氛围的支撑。要进一步健全严肃的党内生活，用好批评和自我批评这个利器，大力倡导讲原则、敢负责、勇担当的良好风气。要把担当精神作为干部教育的重要内容，纳入党校、行政学院、干部学院的日常教学之中，引导党员领导干部切实解决当干部为什么要担当、怎样担当的问题，增强敢于担当的思想自觉和行动自觉。要营造担当可贵、担当光荣的社会氛围，大力宣传埋头苦干、开拓创新、动真碰硬的好干部，宣传在急难险重任务中冲锋在前的好干部，宣传心系群众、爱民敬民、不计个人得失的好干部，让全社会向他们致敬、为他们喝彩，推动形成鼓励担当、崇尚担当的良好环境。

（本文系中共中央政治局常委、中央书记处书记、中央党校校长刘云山 2014 年 3 月 1 日在中央党校 2014 年春季学期开学典礼上的讲话，发表时有删节）